

JÓZSA ZOLTÁN

## Közszervezet, közszolgálat, közbizalom: a változás útján

### *A közigazgatás reformja és a változás koncepciója*

A kívülállók számára a közigazgatás és a közszolgáltatások reformja egyszerű történetnek tűnik: a régi paradigma (hagyományos bürokrácia) átalakul és egy új (Új Közmenedzsment) kap dominanciát. Ugyanakkor, míg egyre többen – elméleti és gyakorlati szakemberek – fogalmazzák meg kétségeiket a tekintetben, hogy létezik egy tértől, időtől, körülményektől függetlenül érvényes és hasznosítható univerzális paradigma, addig kevesen kételkednek abban, hogy létezett egy régi. A tradicionális rendszer kritikusai viszonylag kevés hivatkozási alapot használnak, főként Max Wéber munkáira és kisebb mértékben F. Taylor egyes megállapításaira támaszkodnak.

A változást sürgetők érvelése közismert: a régi paradigma mellőzendő, mert a bürokrácia túl hierarchikus, neutrális, nem ad lehetőséget a diszkrécióra, zárt és átláthatatlan, nem segíti a hatékonyságot és a teljesítményt. Vagy, ahogy egy OECD jelentés rögzítette: „Az idők szava azt mutatja, hogy a kormányzás maga a probléma, nem pedig a megoldás.”<sup>1</sup>

A vita a régi és az új paradigmáról azt mutatja, hogy kultúránkban mélyek a gyökei a pozitív változás koncepciójának, a jobb modellek, eszmények és megoldások fáradhatatlan keresésének, kutatásának. Ez a helyzet ugyanakkor kiáltó ellentétben van azzal a ténnyel, hogy még a szakértőknek sincs igazán világos képe arról, hogy hogyan változik a közigazgatás. Kevés bizonyíték van arra vonatkozóan is, hogy a változás minden esetben jobb eredményeket produkál; vagy ha igen, milyen változások és milyen reform eszközök. Amit viszont biztosan tudunk, hogy a változások mindig új eredményeket hoznak – néha jobbakat, néha rosszabbakat. Ily módon, jöllehet a közigazgatás területén a legjobb (optimális) eredmények nem valószínű, hogy elérhetők, de érdemes kutatni azokat. Az a tény, hogy a kutatás szinte folyamatos, optimizmusra ad okot.

A menedzsment tudományok is támogatják a lineáris fejlődés gondolatát, azt, hogy a dolgok megvalósításának mindig van egy jobb, eredményesebb módja. Ezek a teóriák tehát összhangban vannak azzal a kulturális hiedelemmel, hogy minden új jobb és ígéretesebb. Például az új információtechnológiai eszközök bevezetése általában pozitív fejleménynek értékelendő, mivel javítja az átláthatóságot, a közszolgáltatások hatékonyságát és hatásosságát. A modernizáció, mint nyugati koncepció a változás ígérétét hordoz-

---

<sup>1</sup> OECD: *Human Resources Management in the Public Sector–Neglected Subject*, Paris, 2002.

za, haladást, a dolgok jobb megvalósítását. Ennek az egyik legjobb példája Osborne és Gaebler (1992) könyve,<sup>2</sup> melyben a szerzők kijelentik, hogy a nyugati társadalmak az új nyitott, vállalkozó szellemű közigazgatás irányába fejlődnek, s felváltják a joghoz kötött működés korszerűtlen évszázados uralmát. Éppen az ilyen ígért(ek) miatt oly népszerűek az Új Közmenedzsmenttel kapcsolatos teóriák is.

A valóságban a „modernizáció” szintén ellentmondásos fogalom, mivel minden attól függ, hogy a modernizáció melyik értelmezése van napirenden. Napjainkban több megfigyelő<sup>3</sup> eljutott arra a következtetésre, hogy a 21. század közigazgatása a posztmodernitás korszakába lépett.

Hood az *Állam művészete* című munkájában<sup>4</sup> a modernizáció négy lehetséges jelentését különbözteti meg:

- Modernizáció, mint mély változás. Ami ezt a jelentést illeti, legalább is kétséges, hogy minden technológiaváltozás mélyreható társadalmi következményekkel jár, vagy, hogy a közös technológiák alkalmazása közös szervezetek létrejöttét eredményezi. További kérdés, hogy vajon a közigazgatás klasszikus problémái megoldhatók, vagy sem.
- Modernizáció, mint visszafordíthatatlan változás. A visszafordíthatatlanság erős retorikai felhanggal bír, és nem fér össze a tiszta logikával (mit jelent a visszatérés vagy a ciklusokban való mozgás). Vajon most visszatérünk néhány klasszikus menedzsment elmélethez a teljesítményértékelés vagy a konkrét célok kitűzése révén?
- Modernizáció, mint konvergens változás. Jóllehet érzékelhető egy igény a közös nemzetközi trendek és eljárások terén, de nincs jel arra vonatkozóan, hogy a különböző közigazgatások közös adminisztratív modell irányába mozognának.
- Modernizáció, mint hasznos változás. Az a tény, hogy valami új, még nem szükségszerűen jelenti azt, hogy az kívánatos is.<sup>5</sup>

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos jelenlegi reformok leginkább a változás második és harmadik jelentése egyfajta egyvelegének felelnek meg. A hagyományos közigazgatás nem tűnik el, de jelentős változásokon megy keresztül. A hagyományos államigazgatás (government) átalakul kormányzássá (governance), de ez nem szükségszerűen jelenti azt, hogy tettünk egy lépést előre, megoldottuk a problémákat és jobb megoldásokat kínálunk. Úgyszintén, az államigazgatás átalakuló modelljei valójában nem liberálisak vagy konzervatívak, hatékonyak vagy hatástalanok – egyszerűen csak különbözőek és újak, ily módon a jó kormányzásról és a jól működő közigazgatásról való döntés minden esetben alapos megfontolást igényel.

Azt látjuk, hogy néhány közigazgatási reform javított a helyzeten, néhány meg nem. A szervezetfejlesztési technikák figyelemreméltó gyorsasággal jönnek és mennek. Új eljárások lesznek divatosak és a régiéek elavulnak, éppúgy, mint a különböző ruhamodel-

<sup>2</sup> D. OSBORNE – T. GAEBLER: *Új utak a közigazgatásba. A vállalkozó szellem a közszektorban*. Kossuth Kiadó, 1994.

<sup>3</sup> Például: D. J. FARMER: *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Post-modernity* University, Alabama Press, 1995. vagy T. MILLER – C. J. FOX: *Postmodern Public Administration*, Published by M.E. Sharpe, 2006.

<sup>4</sup> C. HOOD: *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford University Press, 1998. p. 199.

<sup>5</sup> C. HOOD: 1998. p. 206.

lek Párizsban, Milánóban vagy New Yorkban. Sajnos napjainkig egyetlen közigazgatási modell, vagy elmélet sem adott átfogó magyarázatot a változásokra. Ugyanakkor senki sem tagadja a közigazgatás, a közszolgáltatások állandó fejlesztésének szükségességét; mindenki elkötelezett a közszerktor hatékonysága, hatásossága és átláthatósága mellett. Minden reform e célok elérésére törekszik.

A kérdést, hogy hova vezetnek a reformok, nehéz megválaszolni. „A kérdés, hogy milyen eredmény származott a reformok sorozatából, nyilvánvalóan alapvető jelentőségű, és egyáltalán nem egyszerű. Az eredmény címkéje számtalan aspektusra és koncepcióra alkalmazható [...] Az „eredmények” átfogó megvitatása magába foglalja annak tisztázását, hogy kinek a számára, ki által meghatározva és milyen célok alapján értékeljük az eredményeket.”<sup>6</sup> Ugyanez a megállapítás elmondható a siker fogalmával kapcsolatosan is.

Az Európában zajló közigazgatási, közszolgáltatási reformokkal kapcsolatos munkájában Pollitt és Bouckaert kételyét fejezi ki a közszerktor reformjához fűződő határtalan optimizmussal kapcsolatban, és rámutat a korlátokra, ellentmondásokra, valamint a megoldatlan problémákra. Ilyen feszítő ellentmondás például egyfelől a személyzet motivációjának erősítése és a kulturális váltás támogatása, másfelől pedig a stabilitás megőrzése, s a szervezeti korszerűsítés megvalósítása. Rámutatnak a fokozódó instabilitás veszélyére, mint a folyamatos változások egyik nemkívánatos következményére, ami lerombolja az intézményi memóriát<sup>7</sup>, és negatívan hat a szervezeti morálra és a bizalomra.

Néhány évtizeddel korábban Lindblom azt javasolta, hogy „a politikai környezetben a döntések sohasem lehetnek teljesen racionálisak, de [...] korlátozottan racionálisak igen.”<sup>8</sup> Ami azt jelenti, hogy az optimális megoldáshoz való ragaszkodás helyett a politikusoknak meg kell elégedniük azzal, ami „elég jó”, vagy, ahogy Lindblom javasolta, a kis lépésekkel. Napjainkban az új institucionalizmus képviselői<sup>9</sup> a szervezeteket elemezve azt állítják, hogy a reformokat erősen befolyásolják a klisék, mítoszok, az érdekviszonyok (köz- és magánérdek), és a közvélemény elvárásai.

A közszervezetek reformfolyamatának koncepcionális megértése óhatatlanul visszavisz bennünket Simon munkáihoz, aki nem tagadta a változás lehetőségét, mint a racionális eljárások eredményét. Azonban rámutatott arra, hogy a szervezetek sohasem működnek tisztán racionálisan vagy tökéletesen. „Néha elfelejtjük, hogy a szervezet cselekvő emberek csoportja. Ezek az emberek nem szerszámok vagy gépek. Érzelmek vannak, reményeik és félelmeik. Betegek lehetnek, éhesek, mérgesek, frusztráltak, boldogok és szomorúak. Viselkedésüket befolyásolják a születés óta jelentkező különböző hatások.”<sup>10</sup> Nagyon fontos az a szerep, amit a kommunikáció betölt a szervezetek napi működésében. Kommunikáció nélkül még az első lépések sem tehetők meg az emberi kooperáció területén, és lehetetlen szervezeti problémákról beszélni kommunikáció nél-

<sup>6</sup> C. POLLITT – G. BOUCKAERT: *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000. p.97.

<sup>7</sup> A szervezeti, intézményi memória jelentőségét átfogóan mutatja be: C. POLLITT: *Bureaucracies Remember, Post Bureaucratic Organisations Forget?* Paper for „Governance by looking back” Conference, Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, Australia, 12–14 December 2007.

<sup>8</sup> C. E. LINDBLOM: *The Science of „Muddling Through”*, *Public Administration Review*, 1959. Vol. 19. No. 2. pp. 79–88.

<sup>9</sup> Például P. DIMAGGIO, vagy W. W. POWELL.

<sup>10</sup> H. SIMON: *Public Administration*, Alfred Knop, New York, 1973. p. 55.

kül. A közigazgatás gyökereinél folyamatos konfliktusok és kommunikáció blokádok találhatók az alábbiak miatt:

- Nyelvi akadályok (félreértés, félreértelmezés)
- A vonatkoztatási keret differenciái (definíciók eltérő értelmezése)
- A földrajzi távolságból adódó problémák akadályozzák a kommunikációt (megyék, minisztériumok)
- Státusz differenciák, melyek szűrik a szervezeti hierarchián érkező információkat
- Önvédelem (az egyének hajlamosak többet beszélni azokról a dolgokról melyekből haszon származik számukra)
- Munkafeszültség (az emberek hajlamosak figyelmen kívül hagyni fontos dolgokat)
- Cenzúra (az információfolyamat korlátozása autoritással vagy kényszerrel)

A közszektor változásai visszavezethetők megoldatlan problémákra vagy kudarcokra. Az új megoldások vagy reformok előidézhetik az előrelépést, de a visszaesést is, amellet, hogy teljesen új problémákat generálhatnak. A reformok tehát különböző, hullámmzó következményeket produkálhatnak, melyeket nehéz megjósolni. Néhány szakpolitikai területen javulás mutatkozhat, de – ugyanakkor – más területeken hanyatlás következhet be. Például javulhat az emberi jogok helyzete, erősödhet a demokrácia, csökkenhet a bűncselekmények száma, javulhat a környezetvédelem helyzete stb. Ugyanakkor felborulhat a költségvetési fejezetek egyensúlya, vagy idejét múlttá válhat a közoktatás szerkezete stb. Ezekben a különböző ügyekben a köztisztviselők döntő szerepet játszanak, és az egyes állami szervek eltérő eredményeket produkálhatnak.

Az európai integrációs folyamatban több szakértő kísérletet tett az „Európai reform folyamatok” koncepcionális értelmezésére. Föderalisták, funkcionalisták, institucionalisták, stb. cseréltek véleményt az elmúlt két évtized alatt. Az integrációs folyamat azonban még mindig újdonságokkal szolgál az elméleti értelmezések számára. Például nemcsak a jogi formák harmonizációját eredményezte, de a politikai és igazgatási konvergenciát is, valamint kooperációt, közelítést, és néhány éve már nyitott koordinációt, közös szabályozást és önszabályozást.

Az európai integráció általános fontossága miatt nem szabad túlértékelni a konvergenciát, mint ahogy alulértékelni sem. A legutóbbi közigazgatás-fejlesztési programok azt mutatják, hogy még azokon a területeken is, ahol az integráció jelen van, csak kissé érzékelhető az azonos utak követésének a szükségessége. Többen úgy vélik, hogy némi konvergencia érvényesül, de még a leginkább hasonló országok esetében is eltúlzottak a közeledést valló álláspontok. A különböző nézetek arra vezethetők vissza, hogy rendkívül nehéz nagyléptékű összehasonlító vizsgálatokat elvégezni a közigazgatásban bekövetkezett változások feltérképezésére. Az akadályt elsősorban a nyelvi és anyagi korlátok jelentik. Munkájában<sup>11</sup> Pollitt a konvergencia négy formája között tesz különbséget:

- Diskurzív konvergencia: mind több és több ember beszél és ír ugyanarról a koncepcióról (TQM, teljesítményfinanszírozás stb.). A tervek koncepciója hasonló.
- Döntési konvergencia: a hatóságok döntenek egy meghatározott szervezeti forma, politika, vagy eljárás bevezetése mellett. Például az Egyesült Királyság 1991-ben bevezette az Állampolgári kartákat, a franciák '92-ben, az olaszok '93-ban.

<sup>11</sup> C. POLLITT: *Clarifying Convergence*, Public Management Review, No. 4. Issue 1. 2002. pp. 474–478.

- Gyakorlati konvergencia: a közszektor szervezetei elkezdnek hasonló módon működni. Teljesítményhez kötött illetmény alkalmazása a közszektorban.
- Eredmény konvergencia: a reformok szándékolt vagy nem szándékolt következményei azonos vagy hasonló hatásokat eredményeznek. Például az útlevelek kiadásának egységnyi költségei csökkennek az új eljárásnak köszönhetően.

A különböző szakaszokra irányuló empirikus vizsgálatok egyre bonyolultabbak, jóllehet az Eurobarométer felmérés néhány kiemelt szakpolitikai területen figyelemre méltó konvergenciát mutatott ki a választói elégedettség szintje esetében.<sup>12</sup>

Nem lehet elfelejteni azt sem, hogy a konvergencia egyik fázisából nem szükségszerűen következik a másik. A konvergencia csökkenhet vagy megszűnhet bármelyik szakaszban. Pollitt szerint<sup>13</sup> megfogalmazható az a hipotézis, hogy a konvergencia mértéke rohamosan hanyatlik, miután lezárult a négy szakasz. Az OECD országokban számottevő bizonyíték van a diskurzív konvergenciára és néhány formája megvalósult a döntési konvergenciának. Ugyanakkor a konvergenciáról kevés az információ és a tényleges tapasztalat.

Amikor elemezzük a változás folyamatát, a sikereket és a kudarcokat a közigazgatásban, figyelembe kell venni, hogy a reformok céljai összetettek. Így például az emberi erőforrás gazdálkodás területén nem csak a teljesítményt és a szolgáltatási színvonalat szükséges javítani, de meg kell őrizni a jog uralmát, javítani kell a hatékonyságot, takarékosan kell az erőforrásokat felhasználni, és követni kell a politikai elvárásokat, célokat. Sokan amellett érvelnek, hogy a HRM reformok legfontosabb célja a takarékoság, a nagyobb szervezeti teljesítmény és a rugalmasság. Úgy vélik – ahogy W. Wilson<sup>14</sup> is látta – hogy a közigazgatás az üzlet egyik területe. Mások viszont azt mondják, hogy a közszolgáltatások nem azonosak a piaci szolgáltatásokkal, sajátos jellemzői (egyenlőség, diszkrimináció tilalma, jogszerűség stb.) továbbra is meghatározóak, és a jövőben is azok maradnak. Az előbbi dilemmára bármi is a jó válasz, egy dolog biztos: az említett különböző HR célok mindig konfliktusosak és néha ellentmondásosak. Következésképpen, a sikeres emberi erőforrás politika fogalma önmagában is ambivalens.

A közszektor reformjával kapcsolatos alapvető kérdéseket a múltban alaposabban vizsgálták, mint napjainkban. Az USA-ban például, a 20. század elején az ún. Brownlow bizottság a következőket állapította meg: „a kormányzat átszervezése elvezet bennünket az átszervezések céljaihoz. A gépezet túl közelről történő vizsgálata nem térítheti el a figyelmet a hatékony menedzsment igazi céljaitól. A gazdaságosság nem az egyedüli célkitűzés, jóllehet az átszervezés az első lépés a megtakarítás felé; a párhuzamosságok és ellentmondások megszüntetése szintén nem egyedüli cél, jóllehet az új szervezet egyszerű és szimmetrikus lesz, a magasabb bérek és a jobb állások szintén nem az egyedüli célokat jelentik, jóllehet ezek szükségesek, jobb üzleti módszerek és pénzügyi ellenőrző rendszerek szintén nem az egyedüli célt jelentik, jóllehet ezek is kívánatosak. Egy nagy cél van, nevezetesen nemzeti kormányunk demokratikus működtetése, ami azt jelenti, hogy a kormány naprakész, hatékony, és hatásos eszköze a nemzeti

<sup>12</sup> Eurobarometer 2007. p. 67.

<sup>13</sup> C. POLLITT: 2002. 486–488. pp.

<sup>14</sup> W. WILSON: *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Vol. 56. No.4. 1941. pp. 481–506.

akarat megvalósításának. Ez az a cél, ami miatt a kormány a modern menedzsment eszközöket igényli.”<sup>15</sup>

Napjainkban a legtöbb modern reformelképzelés esetében hiányzik a HRM programok valódi céljainak a meghatározása. A népszerű szlogen: „többet kevesebből” egy ilyen koncepció. Ugyanígy a szervezeti struktúrák alakítására vonatkozó receptek eredete a kudarcok vagy a várható kudarcok elleni reakciókban keresendő inkább, mintsem abban, hogy valójában mit is kellene megvalósítani. Következésképpen a szervezeti sikerprogramok gyakran átfordulnak a katasztrófa receptjévé. Lassan azonban az eufória kimerül, azután az új áldás és az új pokol kezd túlságosan hasonlítani a régihez, s a kiábrándulás ciklusa újra kezdődik.<sup>16</sup>

A múltban a közigazgatás szakértői amellet érveltek, hogy a közigazgatásban a változások hasonlítanak egy zérőösszegű játszmahoz a hatékonyság, hatásszűz és a felelősség között, és a közigazgatási reformok közmondások, dilemmák és ellentmondások foglyai.

Úgy véljük tehát, hogy jöllehet jó okok vannak a hagyományos közigazgatás, közszolgáltatás bírálatára, de a legtöbb reform elképzelésben és a kifejezésekben sok a „közmondás” és a reformpályák legalább annyi problémát eredményeznek, mint amennyi javaslatot megfogalmaznak a fejlődés javára. A felhívás a rugalmasság, az innováció, a változás, a teljesítmény és a kevesebb bürokrácia mellett nagyon általános, és nélkülözi a speciális ismeretet a közszektor természetéről és a közszolgáltatási rendszerek struktúrájáról.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a dolgok nem javulhatnak a reformoknak köszönhetően. Több példa is igazolja, hogy számos fejleménynek pozitívak a hatásai, ami sikernek nevezhető.

A kormányzás, közigazgatás bármely formájának tértől, időtől, körülményektől független abszolutizálása, és egyedül üdvöztető megoldásként való propagálása félrevezető.

A jó kormányzás, közigazgatás ideáltípusa természetesen leírható és normatív értelemben referenciaként szolgálhat a konkrét megoldások számára. Mindez azonban mit sem változtat azon, hogy téves úton jár az, aki a kormányzás bármely, a történeti, politikai, gazdasági, kulturális kontextusban működőképes formáját örökvényűnek és kiemelhetetlennek hiszi.

### *Közmenedzsment elméletek – új realizmus?*

A tanulmány nem vállalkozik az Új Közmenedzsment és a hagyományos közigazgatás összehasonlítására, mivel egy ilyen összevetés túlságosan felszínes és leegyszerűsítő volna. A bürokratikus szervezetek sem nem feketék, sem nem fehérek, különböző formát öltenek az egyes országokban, kultúrákban. Még az olyan klasszikus rendszerek, mint a porosz, a napóleoni, a westminsteri vagy kínai modell sem voltak sohasem azonosak.

Eltekintünk a tradicionális közigazgatás és az Új közmenedzsment összevetésétől azért is, mert bizonyos értelemben az új modell mindig győzedelmeskedik. Jöllehet, a

<sup>15</sup> L. BROWNLOW – C. E. MERRIAM – L. GULICK: *Report of the President's Committee on Administrative Management (1937)*, in: Shafritz, J.M. – Hyde, A.C.: *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 2nd edition 1987. p. 94.

<sup>16</sup> C. HOOD: 1998. p. 195.

tények szerint azok az országok, amelyek bevezették az Új Közmenedzsment megoldásait nem szükségszerűen sikeresebbek, mint a hagyományos államigazgatással bíró államok. Figyelembe kell venni azt is, hogy nincs univerzális érvényességű (*one size fits all*) közmenedzsment. A különböző történelmi tradícióknak, kultúráknak meghatározó szerepe van a modernizációs utak tekintetében. Az OECD is, mely a múltban erősen hangsúlyozta az univerzális trendeket a közigazgatási modernizáció kapcsán, jelentésében<sup>17</sup> rámutatott a differenciákra és a kontextus szerepére.

Minden közszolgálati modellben a személyzeti politika politikai, jogi, gazdasági tényezők, illetőleg ezek kombinációja által meghatározott. Ellentmondásos, megghiúsult politikai érdekek, pénzügyi nehézségek, kedvezőtlen társadalmi megítélés és elkapkodott reformok jelzik azt, hogy a közigazgatási reformok nem mindig követik a teoretikus modelleket, és nélkülözik a tényeken és racionális érvelésen alapuló konzultációt. Gyakran úgy tűnik, hogy az új és jobb közigazgatás iránti vágy többet elmond az aspirációkról, hiedelmekről és kultúráról, mint a reformok valódi szükségességéről. Önmagában a pusztá felhívás a változásra, innovációra, rugalmasságra, kreativitásra és teljesítményre, nem mond semmit a hatásokról, következményekről.

A humán erőforrás gazdálkodás területén gyakran az egyéni teljesítmények javítására szolgáló javaslatok nem veszik figyelembe, hogy a legtöbb köztisztviselő jól teljesít. A közszektort vizsgáló felmérések nem vizsgálják azt a kérdést sem, hogy a jól dolgozó állami alkalmazottak miért elégedettek, annak ellenére, hogy rendszerint alulfizetettek. Az USA-ban Al Gore is úgy érvelt, hogy: „a közszektor működésében a rendszer, nem pedig az emberek jelentik az alapvető problémát.”<sup>18</sup>

Időközben a közszolgáltatások szerepéről és fontosságáról folytatott közbeszéd szintén megváltozott. A NPM a berlini fal leomlása után vált meghatározóvá, amikor Közép- és Kelet-Európában a merev, hierarchikus államigazgatást megújítani kívánták a gyors privatizációval, kiszervezéssel, delegációval és decentralizációval. Ezen javaslatok mindegyikét egy erős hatékonysági fókusz jellemezte, a többet a kevesebből elv alapján.

Az államról, a kormányzati szerepvállalásról folytatott vita azonban hirtelen megváltozott a new yorki, londoni, madridi terrorakciókat követően, valamint a new orleansi és dél-kelet ázsiai természeti katasztrófák nyomán. Új globális kihívások (fenyegetések) és kockázatok újfent előtérbe állították a vitát az állam szerepéről, megbízható közszolgáltatások és a védelmi képesség javításának szükségességéről. Az USA-ban két következtetést vontak le a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás következményeiből:

1. „A közszektor és a kormányzat működése fontos és kritikus a nemzet jóléte, biztonsága szempontjából;
2. A kormányzati defektusokra rendszerint a krízisek és botrányok nyomán derül fény – akkor, miután már a károk bekövetkeztek.”<sup>19</sup>

Az erős és hatékony közszolgáltatások szükségességét hangoztató nézetek új vitát generáltak a pusztán a szimpla hatásosságot preferáló megközelítés negatív következményeiről. Európában a közszektoral kapcsolatos felfogások lassan elmozdultak a naív, az univerzális megoldásokat csodaszerként kezelő nézetektől az új függőséget felisme-

<sup>17</sup> OECD: *Modernising Government – The Way Forward*, OECD 2005. p. 13.

<sup>18</sup> National Performance Review, *From the Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Government Printing Office, Washington D. C., 1993.

<sup>19</sup> DAVIDSON: 2000. p. 2.

rő értelmezésekig. Új ellentmondások, dilemmák, kihívások (demográfiai), kapacitás korlátok (egészségügy, oktatás), a privatizáció, kiszervezés, leépítés nyomán előálló működési és hatékonysági zavarok, valamint az állami kudarcok, tehetetlenségek (terrorizmus, bűnözés, szegénység stb.) egyértelműen jelezték a korábbi neoliberális, államot felszámoló felfogás megváltoztatásának szükségességét.

A közzszektor teljesítményével kapcsolatos viták mellett változás történt az egyéni és szervezeti teljesítményt meghatározó eszközök értelmezésében is. A 21. század elején az Atlanti-óceán mindkét oldalán az állam szerepéről, egyre inkább pragmatikussá vált a közszolgáltatásokról folytatott vita. Szakértők és választók egyaránt többé nem a kevesebb állam mellett érvelnek, hanem jobb szolgáltatásokat, magasabb minőséget, jobb hatékonyságot várnak az egyenlőség, a jog uralma, a demokrácia, a fair eljárás és a méltóság megőrzése mellett.

Egyre több kritika fogalmazódik meg a közigazgatáson belül is. A hivatalnokok változásokat és reformokat akarnak. Nehezményezik a túl sok szabályt, a bürokráciát, a lassú eljárásokat, a felesleges stresszt, a gyenge vezetést és a kevés ösztönzést a személyes fejlődés érdekében. Bármely megfigyelő egyetérthet abban, hogy ezek a bírálatok nem csak feltevések, hanem valódi életpasztyalaton nyugszanak.

Az új realizmus a közigazgatásban üdvözlendő, mivel jobban megmagyarázza azt, hogy a nemzeti közigazgatások – számos közös hatás és kihívás ellenére – miért követnek eltérő utakat, prioritásokat, és miért produkálnak különböző eredményeket a reformok nyomán.

### *A szervezeti struktúra és a személyzet kapcsolata*

Az európai társadalmakban régóta uralkodó nézet, hogy a közhivatalnokok az államhoz, az állami autoritáshoz kapcsolódnak, így nem úgy kezelendők, mint a magánvállalkozások alkalmazottai. A közhivatalnok az állam képviselője, aki fenntartja a jog uralmát, és végrehajtja a kormányzati döntéseket. Évtizedeken keresztül a tagállamok a közszervezeteknek sajátos jogállást biztosítottak, mivel a sajátos szervezeti formától várták az integritás és az alapértékek érvényesülését.

A személyzeti politika területén a hierarchikus, centralizált struktúra világos és egyértelmű karrier utakkal, élethossziglan tartó kinevezéssel, szenioritással, kedvező illetmény- és nyugdíjrendszerrel biztosította a politikai befolyás, a korrupció, a magánérdek érvényesülésének lehetetlenségét, a kormányzás stabilitását.

Weber szerint a sajátos státusz és a speciális munkafeltételek egyaránt garantálják a közszolga neutralitását és az uralkodóhoz való hűségét. A *Politika, mint hivatás* című munkájában<sup>20</sup> Weber azt írja, hogy a közszolgának harag és részrehajlás nélkül kell tennie a dolgát. A kommunikációt személytelenítenie kell, kizárva az érzelmeket, egyéni érzéseket és más irracionális dolgokat. A közszolgának nem kell a politikus szerepét átvennie, nem szabad harcolnia.

A köztisztviselők a múltban a Leviathánt<sup>21</sup> szolgálták, aki a társadalom fellett állt. Így módon, hosszú időre mind a kormányok, mind pedig a köztisztviselők többet törőd-

<sup>20</sup> M. WEBER: *A tudomány és a politika, mint hivatás*. Kossuth Kiadó, 2005.

<sup>21</sup> T. HOBBS : *Az állam okairól, létrejöttéről és definíciójáról*, in: *Leviathan*. Oxford University Press, 2002.



tek a szabályozással, az ellenőrzéssel és programok végrehajtásával, mint az aktivitások eredményének megismerésével, a választók érdekeivel, a fogyasztók elégedettségével. Mivel korábban a szociális szolgáltatások nem tartoztak az állami feladatok közé, s az '50-es évekig csak néhány ország rendelkezett szegénység elleni, élelmiszerbiztonsági, környezetvédelemi, társadalombiztonsági programmal, legtöbb közszolgáltatás az adókkal, a közlekedéssel, a közegészségüggyel, a katonasággal és a rendvédelemmel volt kapcsolatba hozható.

Következésképpen az emberek hosszú ideig nem kérdőjelezték meg a kormányok tevékenységét, és a polgároknak nem volt joga fellépni az államigazgatás hibás vagy késedelmes döntései ellen. Ténylegesen a közszektor legfontosabb feladata az ellenőrzés volt, a szolgálat helyett. Nem véletlen tehát, hogy a közszolgák inkább végrehajtottak, mintsem menedzserek voltak. Az államhoz kapcsolódtak és nem voltak a magánalkalmazottakhoz hasonlóan kezelhetők. A közalkalmazottak speciális kategóriáját alkották, akik előkészítik, végrehajtják és ellenőrzik a kormányzati politikákat. Közszeletgának lenni annyit jelentett, mint jól teljesíteni. Megkérdőjelezni a közigazgatás vagy a köztisztviselő teljesítményét nem csak nem volt illendő, hanem adott esetben még veszélyt is hordott magában.

Napjainkra ez a helyzet teljesen megváltozott. A köztisztviselők ma már bármikor elérhetők, tevékenységük átláthatóbb, és nagyobb felelősséggel végzik munkájukat, mint valaha. Az empirikus vizsgálatok eredményei<sup>22</sup> azt mutatják, hogy a jelenlegi államgány képzettebb, mint a korábbi nemzedék. Történelmi nézőpontból vizsgálva, a jelenkori közigazgatás több területen is számottevő fejlődést mutat. Így például jobban érvényesülnek az ügyféli jogok, nem utolsó sorban a magasabb színvonalú jogszabályoknak köszönhetően, s – ha differenciáltan is –, de javult a közszolgáltatások színvonala. Ugyanakkor új kihívások jelentkeznek, és az állampolgári elvárások is folyamatosan növekszenek. A média és a választók is egyre kritikusabbak, és felvetődik a kérdés, hogy vajon a közszeletor alkalmazottai esetében indokolt-e a megkülönböztetett kezelés. Továbbra is elterjedt ugyanis az a nézet, mely szerint a köztisztviselőknek nemcsak a személyisége különböző, de eltérőek az ösztönzőik, kevésbé keményen dolgoznak, mint a magánalkalmazottak, a biztonságot, a szabályszerűséget preferálják és nem igazán innovatívak.

A legtöbb uniós tagállamban a közszolgáltatások még mindig különböznek a magánszolgáltatásoktól. A sajátos szervezeti formák és a speciális munkafeltételek és körülmények továbbra is fennállnak. A két szektor közötti különbségek<sup>23</sup> azonban csökkennek, de még mindig kevés megbízható ismeret van arról, hogy a szervezeti forma hogyan befolyásolja a teljesítményt, illetőleg hogy mi a kapcsolat a struktúra és az egyéni magatartás között. Például: a karrier rendszerű közszolgálattal rendelkező országok sikeresebbek, mint a pozícióhoz kötött kiválasztást alkalmazó államok? Kevésbé vagy jobban motiváltak az álláshoz kötött kiválasztást alkalmazó országok hivatalnokai? Jobban avagy rosszabbul teljesítenek a közszeletor munkatársai, mint a piaci szereplők, és még sorolhatnánk tovább.

<sup>22</sup> *Modernising Government – The Way Forward*, OECD 2005. pp.157–184.

<sup>23</sup> Ahogy Hal Rainey fogalmazott: „világos demarkációs vonal meghúzása a köz- és a magánszeletor között nem lehetséges, s a leegyszerűsített különbségtétel a köz- és a magánszeletor között félrevezető.” H. G. RAINEY: *Understanding and Managing Public Organisations*, Third Edition, Jossey Bass, San Francisco, 2003. p. 62.

Több szakértő<sup>24</sup> is különböző magyarázatot adott arra, hogy a közszervezetek és a közhivatalnokok magatartása és teljesítménye miért eltérő a magánszervezetek és azok munkatársai magatartásától, teljesítményétől. Rámutattak például a túl sok szabály, a kevés delegáció, az erős politikai befolyás, a kevés motiváció, a nem elegendő teljesítményösztönzés, a fejlesztési stratégiák és eszközök hiánya, valamint a lassú döntési eljárások negatív szerepére. Egy másik széles körben osztott hiedelem, hogy a közhivatalnokok túlságosan tág védelmet kapnak, még akkor is, ha feleslegessé váltak, továbbá nem megfelelő az ösztönzésük, valamint nem érzékelik az ügyfelek és választók elvárásait, amellet hogy túl sok kiváltsággal is bírnak. A szervezeti sajátosságok is elősegítik, hogy nem kell maximális erőfeszítéssel dolgozniuk, mivel rendkívül nehéz megszabadulni tőlük, illetőleg rákényszeríteni őket a színvonalasabb teljesítményre. Ennél a szcenáriónál a közszektor egésze a gyenge teljesítmény a jellemző.

A bürokráciák negatív reputációja miatt sokan úgy vélik, hogy alacsonyabb a munkával való elégedettség, más a munkához való hozzáállás, valamint az ösztönzési rendszer is, mint a piaci szektorban. A kedvezőtlen megítélésnek köszönhetően csak néhány vállalták fel a bürokráciák kritika nélküli támogatását. Többben Max Weber nyomán arra jutottak, hogy az egyén egy nagy gépezet fogaskerekévé válik. Weber azonban látta azt, hogy ez a fejlemény veszélyezteti az egyén önállóságát.

A fentiek ellenére azonban még mindig kevés a meggyőző bizonyíték a személyiség, a struktúra és a bürokratikus magatartás interakciójára nézve. A 20. század kezdete óta több kutató (Weber, Merton, Thompson, Goodsell, Brewer) is megfigyelte, hogy kapcsolat van a szervezeti struktúra és a magatartás között. Széles körben elterjedt feltevés, hogy a szervezeti struktúra változásokat okozhat, és hat a személyiségre. Ez azt jelenti, hogy a klasszikus karrier rendszer, illetőleg a bürokratikus szervezet hat a közszolgá személyiségére. Egy másik elmélet szerint viszont a sajátos személyiség keresi a speciális szervezeti formákat.

Merton<sup>25</sup> volt az első kutató, aki elemezte a személyiség és a bürokratikus struktúra kapcsolatát. Szerinte a bürokratikus szervezet állandó nyomást gyakorol a hivatalnokra, elvárva a módszerességet, prűdenciát, képzettséget. A hatékony bürokrácia a szervezeti válaszok kiszámíthatóságát követeli meg, továbbá a hatáskörök következetes delegálását.

Merton szerint a hivatalnok szakmai munkáját meghatározza az előmeneteli rendszer, a senioritás, a növekvő illetmény, mindazok az elemek, melyek ösztönzőleg hatnak a szakszerű eljárásra, és a szabályok alkalmazásra. Ugyanakkor mindezek az eszközök egyben előidézhetik a szabályokhoz való túlzott ragaszkodást, ami visszahúzóást, konzervativizmust és technicizmust vonhat maga után. További sajátja a bürokratikus szervezetnek a kapcsolatok személytelené válása, az általános, absztrakt szabályok dominanciája, ami konfliktushoz vezethet a bürokratikus szervezet és az ügyfelek között. Az ügyek személytelen kezelése, ami ellentétes az ügyfél által elvárt megkülönböztetett figyelemmel, kiválthatja az arrogancia vádját.

A gyakorlatban az egyén személyiségének elidegenedése a szervezeti ellenőrzéssel kezdődik. Ezt a szolgálati felettes hajtja végre, vizsgálva a szabályoknak való megfelelést, a hangsúlyt a kiszámíthatóságra, a standard eljárásokra helyezve. Ennek követke-

<sup>24</sup> Például Gaebler, Osborne vagy Hood.

<sup>25</sup> R. K. MERTON: *Bureaucratic Structure and Personality*, in: Shafritz, Jay M. and HYDE, Albert C.: *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, Illionis, 2nd edition, 1987. p. 111.

tében az egyén defenzívává, merevvé válik, és igyekszik megbízhatóságát igazolni. Ez a magatartás (rugalmatlanság, lassúság, változással szembeni ellenállás, a szabályokhoz való ragaszkodás, átfogó fegyelem, ellenőrzés szükségessége) később a „bürokratológikus” elnevezést kapta.

Merton igazolta, hogy a bürokratikus szervezetek egyes jellemzői ténylegesen hatnak az emberi magatartásra:

- Szenioritás és a karrier rendszer: a karrier rendszer erősíti a szabályokhoz való túlzott ragaszkodást;
- Testületi szellem: a közösségi identitás erős a bürokratikus egységekben. Közös az érdekeltség, nincs valódi verseny, mivel az előrelépés a szenioritáson alapul, így a csoport- konfliktus minimális. A testületi szellem inkább az egyéni érdekek érvényesítését segíti, mintsem a felső vezetés céljainak megvalósítását vagy az ügyfelek igényeinek kielégítését.
- Szentesítési eljárás: egyes bürokratikus normákat, főként a technikai jellegűeket mereven alkalmazzák, és a megváltozhatatlan szentségként kezelik.
- Személytelenség: a hivatalnok személyisége a személytelen norma szintjére redukálódik. Ez, összekapcsolódva azzal a tendenciával, mely az ügyeket a szervezet szempontjából kategorizálja, gyakran azzal a következménnyel jár, hogy az ügyfél úgy érzi, hogy figyelmen kívül hagyják problémájának sajátosságait. Mivel az ügyfelek meg vannak győződve problémájuk fontosságáról, rendszerint tiltakoznak az ilyen eljárás ellen.

A koncepció szerint a hagyományos bürokratikus szervezet bürokratikus személyiséget produkál, amely az alábbiak révén meghatározható:

- Alárendeltség: a felettes utasításoknak való teljes körű engedelmeskedés.
- Szakmai beszűkülés: speciális szakismeretek kialakítása egy meghatározott területen, s az ügyeknek e szempontok alapján való értékelése, leegyszerűsítése.
- Személytelenség: a személytelen és formális kapcsolatrendszer preferálása.
- Szabály konformitás: szabályokhoz és a szokásos eljárásokhoz való merev ragaszkodás.

Merton értelmezése alátámasztja azt az érvelést, hogy a magánvállalkozó innovatív, individualista, míg a közszolga konform, és kerüli az innovációt. Ugyanabban az időben, amikor a bürokratikus személyiség teóriáját megalkották, terjedt el az a hiedelem, hogy a felnőtt személyiség szocializációja a munkaszervezetben történik meg.

A másik ok, ami miatt a közszervezetek keretein belül sajátos személyiség formálódik, az a bürokráciánál alkalmazott hosszú és komplikált kiválasztási és alkalmazási folyamat. Sokan ezt úgy tekintik, mint ami ellentétes a motivált egyének kiválasztásával, s ily módon azok a magánszektorban találják meg a helyüket.

A II. világháború után több szerző is felvetette, hogy a bürokráciával kapcsolatos klasszikus tételek felülvizsgálatra szorulnak, amellet, hogy a bürokraták és a közszervezetek, is különbözőek és érzékelhető rugalmasságot mutatnak. Így például Kohn empirikus kutatása azzal a következtetéssel zárult, hogy a hivatalnokok intellektuálisan nyitottabbak, rugalmasabbak és önállóbbak, mint a nem bürokratikus szervezetekben dolgozók. Maynatz és Luhman szerint azok az emberek, akik számára a biztonság fontos, rendszerint érdeklődnek a közszolgálati karrier iránt.

Az ezt követő évtizedekben is újabb és újabb viták tárgyát képezte a bürokráciáról alkotott hagyományos felfogás. Allinson tanulmányában<sup>26</sup> arra a következtetésre jutott, „hogy a bürokrata patológikus magatartásához hagyományosan kötődő elégedetlenség és bizonytalanság nem alkalmazható általánosan. A merev bürokrata koncepciója hamis kép. Az átlag bürokrata (ha egyáltalán beszélhetünk erről) rendszerint hivatali feladatokat lát el, viszonylag elégedett a munkájával, jól alkalmazkodó, aki örömet leli a szervezeti világban. Elfogad egy bizonyos fokú autonómiát, és él a számára biztosított mérlegelési lehetőséggel, egészen addig, amíg tudja, hogy mit várnak tőle. Megérti a szabályok, dokumentációk, standard eljárások és a speciális képességek szükségességét, és magasabb szintű önfegyelmet tanúsít, mint azok, akik kritizálják őt. Ily módon, a bürokratáról alkotott népszerű felfogás igaztalan lehet.

Allinsonhoz hasonlóan Goodsell rámutatott, hogy „a tapasztalati tények igazolják azt, hogy a bürokratikus mentalitás mellett szóló tények nem meggyőzőek. A bürokrata nem kevésbé rugalmasak és nyitottak, mint a nem bürokrata, továbbá nem jobban szabályorientáltak, mint mások. Valójában több tényező is rámutat arra, hogy kicsi a különbség a hivatalnokok és az átlagemberek között.”<sup>27</sup>

Goodsell polemikus munkájában (*The Case for Bureaucracy*) érdekes társadalom-demográfiai adatokat és tényeket elemezve vizsgálta az átlagos közhivatalnokot. Úgy találta, hogy az átlagos köztisztviselő ténylegesen alig különbözik más polgároktól. „Az átlagos hivatalnok középkorú, rendszerint a középosztályhoz tartozik. A nemek szerint megoszlás a feladatokhoz és a funkciókhoz igazodik.” Goodsell szerinti a bürokrata átlagember: „aki hidat avat, bűncselekményeket vizsgál, erdőket gondoz, számítógépeket programoz, gyorsajtókra vadászik, munkaügyi vitákat bírál el, szaktanácsot ad a fiatalok számára, költség-haszon számításokat végez, közegészségügyi felügyeletet gyakorol, szerződéseket köt, tudományos kutatásokat végez, vagy hóékét vezet.”<sup>28</sup> „A bürokrata összeségében egy bizonyos pontig azonosak az átlaggal, akik éppúgy aggódnak a bűnözés, a drogok, a környezetvédelem, a jólét és a városok állapota miatt, mint mások. Véleményük azonos a halálbüntetésről, a házasság előtti szexről, az iskolai buszról és a fundamentalista vallásról. Összeségében a hasonlóságok meghaladják a különbségeket.”<sup>29</sup>

Mindezek a fejlemények többé már nem illenek Merton hagyományos bürokrata felfogásába. Ellenkezőleg, a közhivatalnokok alkalmazkodnak az új követelményekhez, igényekhez. Változnak, mint ahogy az egész társadalom változik. Végso soron, a klaszszikus bürokrata „képe halott”.

### *A siker, a jó közigazgatás és a bizalom*

Jóllehet az emberek jelentős része bírálja a közigazgatás bürokratikus vonásait, több rugalmasságot, innovációt és teljesítményt követelve, ugyanakkor félnek attól is, hogy a

<sup>26</sup> C. V. ALLINSON: *Bureaucratic Personality and Organisation Structure*, University of Leeds, 1984. pp. 39–41.

<sup>27</sup> C. T. GOODSSELL: *The Case for Bureaucracy, A Public Administration Polemic*, Third Edition, Chatlam, New Jersey, p. 123.

<sup>28</sup> C. T. GOODSSELL: 1994. p. 104.

<sup>29</sup> C. T. GOODSSELL: 1994. p. 114.

reformok nyomán eltűnnek a hagyományos és elvárt értékek (kiszámíthatóság, méltanyosság, igazságosság, jogszerűség stb.)

Az értékvesztéssel kapcsolatos nézetek egyidősek az emberiséggel. A híres francia szociológus E. Durkheim a *Társadalmi munkamegosztás* című könyvében bevezette az anómia fogalmát. Az anómia akkor következik be egy közösségben, ha a régi értékek többé már nem meghatározóak, nem orientálják az egyéni magatartást, elvesztik szabályozó szerepüket. A következmény a normanélküliség. Durkheim azt is megfigyelte, hogy gazdasági válságok, súlyos társadalmi konfliktusok idején kialakul az anómia, ami devianciához, konfliktushoz, elégedetlenséghez vezethet. Hasonló teóriát fogalmazott meg később az USA-ban Merton is, a *Társadalmi struktúra és az anómia* című könyvében.

Más kutatások az individualizáció, a racionalizáció és a posztmodernitás hatásait elemezve rámutattak arra, hogy ezek a trendek befolyásolják a társadalmi kohéziót, a változó normákat és értékeket. A következmény a hagyományos intézmények, tömegszervezetek, politikai pártok, egyházak stb. fontosságának, társadalmi szerepének megváltozása. Nem véletlen, hogy az emberek ilyenkor szelektálnak, és azt választják ki, ami jó a számukra.

A társadalmi tőke koncepcióját megfogalmazó elmélet szerint napjainkban a társadalmi kötődés gyengül, a hálózatok eltűnőben vannak. Putnam, aki kidolgozta a társadalmi tőke elméletét, úgy véli, hogy az amerikaiak fokozatosan kivonulnak a civil szervezetekből, és kevésbé érdeklődnek a közügyek, társadalmi kapcsolatok, csoportok, hálózatok iránt. A *személyiség megváltozása* című munkájában Sennett leírja a munkaviszonyok rugalmasabbá válásának többnyire negatív következményeit. Úgy véli, hogy a globalizáció, a gazdaság nemzetközivé válása és a munkapiac flexibilitása társadalmi tőke elvesztésével járt. Ezzel szemben Field<sup>30</sup> úgy gondolja, hogy a posztmodern feltételek inkább kedvezőek a társadalmi tőke szempontjából. Az újabb vizsgálatok szintén azt mutatják, hogy a társadalmi, kulturális, politikai, vallási szervezetek fontossága változik, de nem csökken. Az értékutatások szerint a hagyományos értékek nem tűntek el teljesen. E mellett az etikátlan magatartás és a korrupció nem igazán elfogadott az európai népesség körében. Az európai értékek vizsgálatának<sup>31</sup> az eredménye azt mutatta, hogy az olyan társadalmi értékek, mint például az igazságosság, demokrácia még mindig erősek, és nem csökken a jelentőségük.

A jog uralmának, az egyéni szabadságnak, a véleménynyilvánítási szabadságnak, a diszkrimináció tilalmának, a demokráciának a szerepe széles körben elfogadott az európai polgárok körében. Emellett az önkéntes szervezetek, vallási, politikai, kulturális közösségek jelentősége nem csökkent, társadalmi súlyuk stabilnak mondható. Az individualizáció – úgy tűnik – nem járt az önkéntes kötelezettségvállalások csökkenésével. Az individualizáció nem azonos az egoizmussal.

A felmérések arra is rámutattak, hogy milyen értékdiffereciák léteznek az európai országokban. Az értékek folyamatosan változnak, és az etikus magatartás nem korlátozódik egyfajta viselkedésre. Eltérő a megítélése például az adócsalásnak, a gyorshajtásnak, a lágy drogok használatának, illetőleg a hulladékok kezelésének, hasznosításának.

Néhány uniós tagállamban létezik felmérés a köztisztviselők értékeire és magatartására nézve, de a hivatalnokok közszolgáltatásokkal kapcsolatos percepcióira vonatkozó

<sup>30</sup> J. FIELD: *Social Capital*, 2003.

<sup>31</sup> *Source Book of the 1999/2000 European Values Study Surveys*, The European Values Study: A Third Wave, Loek Halman, Tilburg University, 2001.

összehasonlító elemzés hiányzik. Napjainkban a bizalommal kapcsolatos viták helyettesítik (megismétlik?) az értékek és a társadalmi tőke elvesztésével kapcsolatos diskurzusokat. Mindenesetre ezek a viták fontosak.

A bizalom fogalma több területet is felölel, a szervezetek közötti együttműködéstől az állampolgárok attitűdjéig. La Porta és szerzőtársai<sup>32</sup> kimutatták, hogy a személyek közötti magasabb bizalom javítja a kormányzati teljesítményt, az adómorált, és csökkenti a korrupciót. Hasonlóan a kormányzás (governance) fogalmához a bizalom kifejezést gyakran jelszóként (buzzword) használják különböző tartalmakat tulajdonítva neki, figyelmen kívül hagyva a fogalmi zavarokat és ellentmondásokat. Gyakran még a közigazgatási, közszolgáltatási reformok motívuma is a kormánnyal szembeni csökkenő bizalom és elégedettség, még abban az esetben is, amikor nincs bizonyíték<sup>33</sup> a bizalom hanyatlására. Arról nem is beszélve, hogy az alacsony bizalmi mutatóval rendelkező országok pedig a bizalom növelése érdekében kezdeményeznek reformokat. A 2007-es Eurobarométer felmérés ugyanakkor azt mutatja, hogy az európaiak és tagállami intézmények bizalmi indexe 2006 ősze óta jelentősen megnőtt. Összességben nincs bizonyíték a bizalom változására a különböző országokban, inkább felfelé és lefelé kilengő trendek tapasztalhatók.

Más vizsgálatok, például az Egyesült Királyságban, azt jelzik, hogy más intézményeknek (nemzetközi vállalatoknak) és a magánszektorban foglalkoztatott egyéb csoportoknak (pl. újságírók) alacsonyabb a bizalmi indexe, mint a közhivatalnokoknak.

2006-ban<sup>34</sup> az Egyesült Királyságban elvégzett kutatás azt mutatta, hogy más foglalkozásokkal szemben a politikusoknak hiszik el legkevésbé azt, hogy igazat mondanak. Az emberek bízhatnak az orvosokban, tanároknak, a bírókban, a rendőrökben, de egyenyedüknél kevesebb hisz a minisztereknek. A közhivatali betöltők integritása fontos a közvélemény szemében. Legtöbb ember úgy véli, hogy a politikusoknak és a kormány tagjainak nem szabadna korrupcióba keverednie, meg kellene mondaniuk az igazat, és nem volna szabad jogtalan előnyök megszerzésére használniuk a pozíciójukat. A 2006-os vizsgálat változást mutatott a 2003/2004-ben elvégzett felméréshez képest: míg a korábbi vizsgálat során a megkérdezettek 80%-a mondta azt, hogy csak kevés vagy egyetlen parlamenti képviselő sem fogad el jogosulatlan előnyt, illetőleg 3% nem tudommal válaszolt a kérdésre, addig az újabb felmérésben már 21%-ra emelkedett a nem tudommal válaszolók száma. A megkérdezettek 68%-a úgy vélekedett, hogy a vesztegetések nagyságrendjében nincs csökkenés. Hasonló változás volt érzékelhető annál a kérdésnél is, hogy vajon a miniszterek mennyiben megvesztegethetők. Ugyanakkor egyéb mutatók (pozíció felhasználása jogosulatlan előny céljából, igazmondás, stb.) esetében a közhivatalnokok lényegesen jobban vizsgáztak, mint a politikusok. Az őszinteség magas honorált érték.

A vizsgálatok mindegyike kimutatta, hogy az integritás magas foka nagyon fontos, a közvélekedés gyorsan változik, s a közbizalom nagyon törékeny és sérülékeny koncepció. Az egyre magasabb elvárások tendenciája valószínűsíthető. Az emberek általában a közhivatalokat betöltő személyektől az integritás nagyon magas fokát várják.

<sup>32</sup> R. LA PORTA et al.: *Trust in Large Organisations*, Working Paper, No. W5864, <http://papers.ssrn.com>.

<sup>33</sup> S. VAN DE VELLE, S. VAN ROOSBROEK and G. BOUCKAERT: *Trust in the Public Sector: Is There any Evidence for Long-Term Decline?* IRAS Vol. 74. No. 1. 2008. pp. 47–65.

<sup>34</sup> Social Research Institute, *Survey of Public Attitudes towards Conduct in Public Life*, London, 2006. pp. 11.

*Állampolgári attitűdök, kormányzati teljesítmények*

A közszolgáltatások társadalmi megítélése nem igazán kedvező. A fogyasztók még mindig úgy vélik, hogy a közszolgáltatások nem kellően hatékonyak, és a hivatalnokok sem olyan produktívak és kompetensek, mint a magánszektor alkalmazottai. Az elmúlt évtizedben számos erőfeszítés történt a kép megváltoztatására. Új szolgáltatások bevezetésével és az információtechnológia vívmányainak alkalmazásával próbálták a közszolgáltatások megbízhatóságát javítani, és a döntési jogköröket közelebb vinni a polgárokhöz.

A közszolgáltatások alacsony színvonala miatti elégedetlenségre és bizalomhiányra való hivatkozás meglehetősen népszerű még napjainkban is, jóllehet ennek nincsenek meg a nyilvánvaló bizonyítékai. A kutatási eredmények szerint az összkép, a vonzerő, a bizalom és a teljesítmény közötti kapcsolat korántsem nyilvánvaló. Ha a közszolgáltatások színvonala javul, az még nem szükségszerűen eredményezi a nagyobb bizalmat és a jobb megítélést. A polgárok közszolgáltatásokkal kapcsolatos értékítélete nemcsak racionális tényeken és fejleményeken nyugszik. Még ha néhány szolgáltatás színvonala jelentősen is javult, az emberek nem hiszik, hogy ez valójában a tényleges helyzet.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos attitűdöket vizsgáló kutatások azt mutatták, hogy a közvélemény még akkor sincs meggyőződve a színvonal emelkedéséről, ha ezt a tények igazolják. Ha megkérdezzük az embereket, hogy vajon az oktatás, a bűnüldözés, a közlekedés, az egészségügyi szolgáltatások színvonala javult-e vagy sem, többnyire azt válaszolják, hogy nem. Sőt mi több, a bizonyítékok szerint, amikor a hivatalnok korrekt módon bánik az ügyféllel, az érintett nem általánosítja a tapasztalatait a közszolgáltatások egészére. Ugyanakkor, amikor nem megfelelő a bánásmód egy adott ügyben, az emberek hajlamosak tapasztalataikat az egész közszektorra kivetíteni.

Ha valakinek kevés közvetlen kapcsolata van a helyi szolgáltatásokkal, ez még nem jelenti azt, hogy az illetőnek ne legyen (rendszerint negatív) véleménye. És éppígy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok könnyen keverednek a közszektor egészével, a kormánnyal kapcsolatos negatív attitűddel. Ha megkérjük az embereket, hogy értékeljék a közszolgáltatások színvonalát, a tanulmányok szerint azok, akiknek nincs közvetlen kapcsolata a szektorral, kritikusabbak, mint azok, akik naponta igénybe veszik a szolgáltatásokat. Ez azt mutatja, hogy fontos az emberek és a közszolgáltatások közötti kapcsolat, illetőleg legalább tájékoztatni kell őket arról, hogy mit is jelentenek a közszolgáltatások.

A bizonyítékok szerint, akiknek az elmúlt időben valamilyen kapcsolata volt a közszolgáltatásokkal, az nemcsak kedvezőbben ítéli meg a közszektor, de hajlik arra a véleményre, hogy az hatékonyabb is. Abból a tényből, hogy a közszektorral kapcsolatban állók véleménye szignifikánsan kedvezőbb a szektorról, mint a kapcsolatban nem állóké, az következik, hogy a közszektorral kapcsolatos általános tapasztalat jelentősen pozitívabb, mint az impressziókra, benyomásokra alapozott kép.

Ténylegesen, a közszektor teljesítménye és az állampolgárok percepciói két különböző dologot jelentenek, és könnyen elszakadhatnak egymástól.

A közszektor teljesítményét elemező megközelítések leginkább elhanyagolt aspektusa annak vizsgálata, hogy az egyéni vélemények alapvetően meghatározottak a normák, attitűdök, kulturális tényezők és történelmi tapasztalat által.

E körben két értelmezés mindenképpen figyelmet érdemel. R. Inglehart<sup>35</sup> szerint a nyugati országokban a nagyszabású változások következtében előtérbe kerültek a posztmaterális értékek. Ezek középpontjában az önkifejezés és az önmegvalósítás iránti vágy áll. Mindez alapvető változást jelent a korábbi időszakhoz képest, amikor még a materális értékek érvényesülése nem volt magától értetődő, és kevesebb hangsúlyt kapott az önkifejezés. A posztmaterális korszakban erős a részvételi igény, s a társadalmi modernizációban szerepet játszó bürokratizálódást fokozatosan felváltják a debürokratizálódási folyamatok. Az autoritást és a nagy centralizált szervezeteket egyre inkább gyanúval kezelik, és elutasítják. Az elutasítás annak a szélesebb tiltakozásnak egy eleme, amely a hierarchikus, hatalmi jellegű intézményekkel (rendőrség, hadsereg, egyház stb.) szemben általában is kialakult. A bürokratikus apparátust, melyet a modernizáció hívei még jónak és üdvözlendőnek tartottak hatékonysága és szabályozottsága miatt, a posztmodernisták már elutasítják.

Putnam<sup>36</sup> több munkájában is felhívta a figyelmet a társadalmi tőke szerepére, mely segíti a kölcsönös előnyökön alapuló társadalmi koordinációt és kooperációt. Nézete szerint a szervezetek elterjedése együtt jár a társadalmi bizalom hanyatlásával. A kormányokkal, a közszektorral szembeni bizalmatlanság szerinte nem elsősorban azok teljesítményével magyarázható, hanem a személyközi kapcsolatok jelentőségének csökkenésével.

A jövőt illetően két stratégia áll rendelkezésre a közszolgáltatások társadalmi megítélésének javítására: az egyik a szolgáltatási színvonal emelése, a másik a média, a politikusok, hivatalnokok meggyőzése arról, hogy gyakrabban és reálisan foglalkozzanak a közszektor teljesítményével.

#### *A köz- és a magánszektor összevetése, közszolgálati értékek*

Vajon a közszektor alkalmazottai etikusabbak-e, mint a magánszektoré? A kérdés naivnak tűnhet, de fontos választ adni rá. Mivel a közhivatalnokok a társadalmi szükségletek kielégítése szempontjából fontos hatásköröket gyakorolnak, elvárás velük szemben a szilárd etikai értékrend.

Jóllehet a közigazgatás és a magánigazgatás alapértékei különbözőek, mégis fennáll a lehetősége annak, hogy kölcsönösen hatnak egymásra. Sokan attól tartanak, hogy a piaci viszonyok hatására a közhivatalnokok elvesztik integritásukat. A köz- és magánszektor lehetséges különbségeiről szóló viták gyakran összerosódnak az eltérő értékekről szóló vitákkal.

A tagállamok egy részében úgy vélik, hogy a köz- és magánszektor értékei eltérőek, másutt viszont azt mondják, hogy esetről esetre szükséges a problémát megvizsgálni. Ezen megközelítés szerint az egyes intézményeken és társaságokon belüli különbségek valószínűleg nagyobbak, mint a köz- és magánszektor egésze közötti differenciák. Felmérések azt mutatják, hogy a feladat jellege, a szervezeti kultúra hat az alkalmazott értékeire. Ily módon az értékek minisztériumról minisztériumra, szervezetről szervezetre

<sup>35</sup> R. INGLEHART: *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton, NJ., Princeton University Press, 1997.

<sup>36</sup> R. D. PUTNAM: *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, Journal of Democracy 6 (1) 65–78. pp. 1995.



különböznek. Fontos annak a felismerése is, hogy szervezetei besorólástól (köz- vagy magánszervezet) függetlenül léteznek szakmai értékek.

Napjainkban a legtöbb személyzetpolitikai reform abból a tényből ered, hogy egyre több és több ember úgy gondolja, hogy nincs többé ok arra, hogy a közfunkciók gyakorlásának magasabb értéket tulajdonítsunk, mint magánszervezetek funkcióinak. A közhivatalnokok hasonló pozíciókat foglalnak el, mint a magánszervezetek alkalmazottai, egy különbséggel: a közigazgatás egy külön ága a kereskedelemnek.<sup>37</sup> Niessen a holland kormány számára készített előzetes jelentésében például kiemeli, hogy több magánalkalmazott is úgy tekinthető, mint aki szintén a közjavakhoz kapcsolódó funkciót gyakorol. Következésképpen nem kapcsolható nagyobb érték a közérdekhez, mint a magánérdekhez. Világos, hogy ez a megközelítés megkérdőjelezi nemcsak a klasszikus karrier rendszert, de a hivatalnoki munka sajátos szervezeti formáját és a közszolgák jogállását is. Ha köztisztviselő státusza hasonló a bankhivatalnokéhoz vagy a farmeréhez, a speciális jogviszony feleslegesnek tűnik. Ez egyben a közjogi szabályozás szükségtelenségét is jelenti, mivel a közhivatalnokra éppolyan normák vonatkoznak, mint a technikusra, titkárnőre, stb. hiszen valamennyien azonos értékeket tartanak tiszteletben.

A munkáltató szempontjából minden munkavállaló eltérő, de egyaránt fontos funkciót lát el a társadalmi rendszer stabilitása és megőrzése szempontjából, akár egy bankban, kémiai kutatóközpontban vagy biotechnológiai intézetben. A magániskolában vagy a -kórházban dolgozó tanár, illetőleg orvos munkája éppolyan fontos, mint az adóhivatalnoké, vagy akár a rendőré. Szintén nehéz megindokolni azt is, hogy miért tekintik a tanárokat egyes országokban közhivatalnokoknak, másutt pedig nem. Ténylegesen a motivációnak és az egyéni jellemzőknek nagyobb a jelentősége, mint a szektornak, melyben tevékenykedik valaki.

Brewer kutatásában<sup>38</sup> összehasonlította a közhivatalnokokat és más alkalmazottakat a társadalmi tőke szempontjából fontos civil attitűdök és megartatásformák alapján. Vizsgálta a társadalmi bizalmat (a politikában, intézményeknél, szomszédsági körben), az altruizmust (mások segítése), az egyenlőséget, toleranciát és a civil részvételt. Arra a következtetésre jutott, hogy a közalkalmazotti státusz fontos és jelentős meghatározója a civil részvételnek. Összességében a közhivatalnokok jóval aktívabbak a közügyekben, mint más polgárok, és katalizátor szerepet töltenek be a társadalmi tőke megteremtésében. Ez a vizsgálat nem tett különbséget a karrierhivatalnokok és más alkalmazottak között. Úgy találta, hogy a hivatalnoki (bürokrata) státusz megszüntetésének jelentős negatív hatása volna a társadalomra. A munkafeltételek bármilyen tervezett megváltoztatásakor vagy privatizálásakor ezeket az effektusokat figyelembe kell venni.

Egy másik, az állami és magánszektor etikáját felmérő kutatás Hollandiában úgy találta, hogy a köztisztviselők legfontosabb értéknek a szakértelmet tekintik. Hogy ez vajon a magánszektorban is a legfontosabb érték-e, arra nézve nincs információ. A hivatalnokok fontosnak tartották a céloknak való megfelelést is, éppúgy, mint a magánalkalmazottak. Kimutatták azt is, hogy a közszolgák napi tevékenységük során több olyan értékkel szembesülnek, amelyek többé-kevésbé jelen vannak a magánszektorban is: elszámoltathatóság, kollegialitás, verseny, konzisztencia, kooperáció, bátorság, hatékonyság, hatásosság, szakértelem, becsületesség, pártatlanság, innovativitás, jogszerűség, engedelmesség, profit, átláthatóság, önzetlenség, szolgáltatás központúság stb.

<sup>37</sup> C. R. NIESSEN: *Preliminary Report to the Dutch Government*, 1982. p. 146.

<sup>38</sup> G. A. BREWER: *Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants* Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, No. 1, 2003. p. 5.

A közhivatalnokok körében végzett további vizsgálatok érdekes következtetéssel zárultak: a szerzők szerint a közszektorban a morális szint magasabb vagy közel azonos a magánszektoréval, jóllehet nincs lényeges különbség a vezető hivatalnokok és más alkalmazottak etikája között. A köztisztviselők gyakran kényszerülnek értékválasztásra döntéseik során, s a dilemmától függően az egyes helyzetekben különböző megoldások születnek. Megalapozatlan volna kijelenteni, hogy a magán szektor alkalmazottai jobban korrumpálhatók és kevésbé morálisak. A vegyes gazdaságban természetes, hogy az emberek az egyik intézményből hozzák a másikba értékeiket, függetlenül a szektor jellegétől. A döntő faktor a szervezeti kultúra.

A hivatkozott tanulmányok alapján kijelenthető, hogy jelenleg nem állítható biztosan, hogy az értékrendszer és a morál a közszektorban más, mint a magánszférában, mint ahogy az sem jelenthető ki, hogy azonos. Az azonban bizonyos, hogy morális dimenziók és kritériumok mindenfajta szervezet esetében alkalmazhatók, az üzleti etika és a közszektor etikája rendelkezik néhány közös értékkel és normával.

Napjainkban minden a karrier rendszert jellemző kulturális, tradicionális, ideológiai stb. különbség ellenére az európai tagállamok mindegyikében elismerik, hogy a 21. század elején a közhivatalnokok többé már nem azok az emberek, akik utasításokat adnak és végrehajtanak, illetőleg végrehajtják a jogszabályokat. Az egészséges és biztonságos munkafeltételekhez való jog, az egyenlő bérekhez való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a munkafeltételek alakításában való részvétel joga egyaránt megilleti a köz- és a magánszféra alkalmazottait, éppúgy, mint az önálló döntés az alkalmazottak toborzásában, kiválasztásában, képzésében és illetményének megállapításában. A közszervezeteket is folyamatosan reformálják, próbálják csökkenteni a hierarchikus szintek számát. Manapság alapvető elvárás az emberi méltóság és autonómia tiszteletben tartása minden szervezeti szektorban.

A nemzeti közszolgáltatási rendszerek és az azokban foglalkoztatott köztisztviselők ma már meglehetősen heterogén foglalkozási csoportokat tartalmaznak, és differenciált értékekkel rendelkeznek. Ahogy valamikor a közszervezetek egyértelműen különböztek a magáncégektől, ma már ez a differencia kevésbé világos a 21. század elején. Ahogy Rainey<sup>39</sup> megállapítja: „világos demarkációs vonal meghúzása a köz- és magánszektor között lehetetlen, a leegyszerűsített különbségtétel a köz- és a magánszervezetek között pedig félrevezető.” Ugyanez igaz a közigazgatási felsővezetők és magánszervezetek irányítói tekintetében is.

### *Kormányzati teljesítmény és a választók bizalma*

A bürokrácia negatív megítélése ellenére nincs olyan állam, amely nélkülözhetné ezeket a szervezteket és az erős kormányt, biztosítva a szabadságot és a jólétet polgárai számára. Vajon miért van még számos országnak hagyományos, bürokratikus jellegű karrier rendszerű közszolgálati rendszere, illetőleg a közszolgáltatási gyakorlatban miért meghatározóak – legalább részben – olyan bürokratikus alapelvek, mint specializáció, hierarchia, szabályközpontúság stb. Nehéz volna megalapozottan kijelenteni, hogy a feladathoz, pozícióhoz kötött kiválasztást alkalmazó államok (Svédország, UK, Észtor-

<sup>39</sup> H. G. RAINEY: *Understanding on Managing Public Organisations*, Third Edition, Jossey Bass, San Francisco, 2003. p. 62.

szág) kevésbé bürokratikusak, hatékonyabbak és a közhivatalnokaik jobban motiváltak és jobban is teljesítenek.

Weber számára a bürokratikus szervezet nem volt sem több, sem kevesebb, mint a szervezet egy sajátos formája, melynek jó és rossz oldalai vannak; a fogalom inkább neutrális, és nem kötődik a szervezetek negatív jellemzőihez. Weber meg volt győződve arról, hogy a bürokratikus szervezet a leghatékonyabb forma, mely elősegíti a társadalmi szervezettség fejlődését a primitív közösségektől a racionális, komplex rendszerekig. Weber szerint a bürokrácia magasabb rendű más képződményeknél pontossága, stabilitása, szakszerűsége, kiszámíthatósága és megbízhatósága miatt. Weber pontosan meghatározta a bürokrácia formális struktúrájának főbb elemeit. Konceptiójának három fő eleme a munkamegosztás, a hierarchikus rend, és a személytelen szabályok – kulcsfontosságúak minden bürokrácia működésében. Vagy, ahogy ő fogalmazott: „a hivatalba való belépés nem hoz létre személyes kapcsolatot [...] csak személytelen és funkcionális célokat.”

Bozeman<sup>40</sup> szerint a bürokrácia nagy előnye az ügyek egyenrangú, standard, kiszámítható kezelése. A kivételezés, nepotizmus, megvesztegetés, illetőleg a korrupció más formája ellentétes a bürokráciával. Ezek valójában patológiák, mintsem a szervezet jellemzői. Az ügyek egységes, standardizált kezelése gyakran kedvezőtlen az ügyfelek számára, mivel mind magánemberként, mind szervezeti képviselőként szeretnék hangsúlyozni egyediségüket, illetőleg igényeik sajátosságait. Nem szeretjük a bürokráciát, de szükségünk van rá, legalábbis addig, míg ki nem dolgozunk versenyképes alternatívát, amely megőrzi azokat a jegyeket, amelyek miatt ragaszkodunk hozzá: kiszámíthatóság, stabilitás, racionalitás, szakértelem, egyenlő bánásmód, s nélkülözi azokat a jegyeket, melyeket sohasem szerettünk: rugalmatlanság, érzéketlenség az egyéni igényekkel szemben, merev határvonal a hivatal és az ügyfél között.

A hagyományos bürokratikus értékek tehát éppoly fontosak, mint amilyen ambivalensek. Ugyanez elmondható a karrier rendszer előnyeiről és hátrányairól is. A bürokrácia számtalan formát ölthet, így nem valamiféle veszély vagy az emberi elme tévedése. Néha segít a dolgok hatékony megvalósításában, néha viszont nem.

Gajduscek<sup>41</sup> bürokráciával foglalkozó munkája is arra a következtetésre jut, hogy jöllehet a debürokratizáció kívánatos, de a bürokratikus szervezetek garantálják a stabilitást és csökkentik a bizonytalanságot. Ez a megállapítás összhangban van Ziller véleményével, aki szerint a bürokratikus szervezetek kapcsolatba hozhatók a jogállam koncepciójával. Ziller<sup>42</sup> szerint: „a jog, mint olyan nem akadály a igazgatási reformoknak, sem a menedzsment módszerek bevezetésének: eszközök együttese, amely használható jól vagy rosszul, attól függően, hogy az új módszereket létrehozó és bevezető személyek milyen színvonalú jogi oktatásban részesültek.”

Max Weber annak idején felhívta a figyelmet a racionalizálási folyamat veszélyeire, és utalt arra, hogy a szervezetek és az egyének gépekké válhatnak. Az emberek többsége tudatában van a bürokrácia hátrányának, de kevesen ismerik annak előnyeit, értékeit.

A közszektor teljesítménye javíthatja a közigazgatás megtéltetését, és növelheti a közbizalmat. A bizalomhiány az elvárt és a tényleges teljesítmény közötti távolságot mutat-

<sup>40</sup> B. BOZEMAN: *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, 2000. p. 46.

<sup>41</sup> Gy. GAJDUSCEK: *Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the Question?* Administration and Society, Vol. 34. No. 6. 2003. pp. 700–723.

<sup>42</sup> J. ZILLER: *The Continental System of Administrative Legality*, in: G. Peters – J. Pierre (eds): *Handbook of Public Administration*, 2003. p. 267.

ja. A bizalmi index nincs közvetlen kapcsolatban a reform törekvésekkel. Nem állítható, hogy azok az államok, amelyek nem vállalkoznak ambiciózus fejlesztésekre, alacsonyabb bizalmi szinttel bírnak, a reformorientáltak pedig magasabbal. A kormányzással kapcsolatos diskurziók magától értetődőnek tartják, hogy a magasabb közigazgatási teljesítmény feltétele a bizalomnak, és szilárdan hisznek abban, hogy a reformok helyre fogják állítani a megrendült bizalmat. Az, hogy vajon az emberek bizalma inkább a kormányzat teljesítményétől, mintsem a politikai funkciók megvalósításától vagy a társadalmi fejlődésben betöltött szereptől függ, a mai napig nyitott kérdés.

Másfelől az emberek nem bíznak az állami szervezetekben, mert úgy vélik, hogy azok túlságosan beavatkoznak az életükbe. A közbizalom hiánya, ha átlép egy bizonyos küszöböt, csökkentheti a közhivatalnok morálját. Az állami szolgáltatásokkal szembeni alacsony elvárások önbeteljesítő jóslatként működhetnek, s nem is ösztönzik az első vonalban dolgozókat nagyobb erőfeszítésre. Az elégedett fogyasztó javíthatja a személyzet motivációját, és a magas elégedettség ráta javíthatja a költségvetési esélyeit a szervezetnek, ami még jobb teljesítménnyel járhat. Az elismert szervezet vonzóbb, s a legjobbak és a legtehetségesebbek alkalmazásával tovább növelheti teljesítményét.

Általános érvénnyel kijelenthető, hogy nem figyelhető meg a bizalom automatikus erősödése a kormányok iránt azokban az országokban, ahol a közszolgáltatási teljesítmény magas. Még elméletileg is nehéz az oksági kapcsolatot a jobb teljesítmény és a magasabb bizalom között fenntartani. Azok az állampolgárok, akik nem bíznak a kormányzásban, hajlamosak negatív tapasztalataikat általánosítani, a kormányzati teljesítményt negatívnak ítélik meg. A pozitív attitűd hasonló módon torz képet adhat arról, hogy valójában az emberek hogyan is ítélik meg a közigazgatást. A teljesítményértékelés ezért azután többnyire inkább a kormányzati teljesítménnyel szembeni attitűdök felmérése, mintsem a közszektor működésének valódi számbavétele.

### *Konklúzió: köztisztviselő vagy átlagember?*

Napjainkban a különbségek a köz- és magánalkalmazottak között munkaidőben, fizetésben, nyugellátásban, kiválasztásban, kompetenciában kevésbé jellemzőek, mint hajdanán. Ennek egyik legjobb példája a közszolgálati vezetők nyitott verseny alapján történő kiválasztása és a teljesítményalapú illetmények bevezetése. Ezek a reformok megalapozott indokokra támaszkodnak, így egyre kevésbé meggyőző a speciális jogállást fenntartani kívánók érvelése. Miért kellene a jövőben is megőrizni a belső szelekciót a felsővezetők kiválasztásában, kitéve őket a miniszter jóindulatának? Miért nem kívánatosabb az igazságosabb és nyitottabb szelekció? Hasonló változások tapasztalhatók a szenioritás elvét illetően is. Jóllehet az elv még mindig fontos szerepet játszik, de lassan átadja a helyét az érdemnek. Miért kellene jobban megfizetni a hatvan éves hivatalnokot, mint a magasan teljesítő harminc éves munkatársat? Pusztán a kor és szenioritás miatt? Ezek a példák is azt igazolják, hogy az érdem, mint az előrelépés kritériuma, valamint a nagyobb mobilitás a köz- és a magánszektor között hozzájárul ahhoz, hogy lassan megszűnik, átalakul a hivatalnokok közszolgálati státusza.

A közeli jövőben kirajzolódik egy jelentős ellentmondás: egyre több kétség fogalmazódik meg a köztisztviselők speciális státuszának fenntartásával kapcsolatban mivel a köz- és a magánszektor munkakörülményei közelednek, másfelől az empirikus kutatá-

sok<sup>43</sup> rávilágítanak arra a tényre, hogy a hagyományos közszolgálat (bürokrácia) – a közkeletű feltevésekkel szemben – valójában nem jelent valós problémát. A hivatalnokok túlnyomórészt jól teljesítenek, és elégedettek munkájukkal. E mellett más közalkalmazottak is viszonylag jól teljesítenek és relatíve elégedettek mondhatók. Mi több, magas elkötelezettséget mutatnak a munkájuk iránt. Nem dolgoznak kevesebbet, mint a magánalkalmazottak, nem frusztráltak és elégedetlenek jobban, mint mások. Hatékonyaságuk sem marad el az átlagostól, sőt esetenként jobb is a magasabb kvalifikációnak köszönhetően. A rosszul teljesítők körülbelül ugyanannyian vannak a magánszektorban, mint a közigazgatásban. Azaz nem az emberekkel van a probléma.

Az tény, hogy a köz- és a magánszervezetek különbözőek,<sup>44</sup> a személyzetpolitika és az eljárások jobban szabályozottabbak az előbbieken, így a közintézmények formalizáltabbak, rugalmatlanabbak és lassabbak.

A bürokráciával kapcsolatos számtalan sztereotípiát, klisé, közhely (túlzott szabálykövetés, elidegenedés, érzéketlenség, időhúzás, stb.) ma már egyre kevésbé igazolható, ugyanakkor az sem állítható, hogy a köz- és magánszektor határvonalai elmosódtak, a két szektor között nincs differencia.

Számos új reform azt ígéri, hogy az ellenkezőjét valósítja meg annak, amit a hagyományos karrier rendszerek képviseltek: rugalmasságot, felelősséget, szabadságot, alkalmazkodóképességet és a szabályok egyszerűsítését vagy megszüntetését. Mi több, az Új közmenedzsment szószólói deregulációt, decentralizációt, laposabb szervezeteket, kiszűrést, és nem utolsó sorban a fogyasztói igények nagyobb figyelembevételét ígérték a választóknak. Röviden: olyan kormányzást, mely hatékonyabb és kevesebbe kerül. A probléma ezekkel a célokkal az, hogy a nyilvánvaló előnyök mellett mind egyiknek megvannak az árnyoldalai, amellet, hogy a retorikát a gyakorlatba ültetni rendkívül nehéz.

Nem lehet felelősen kijelenteni azt sem, hogy a hagyományos bürokrácia jó, és az új reformok szükségtelenek és rosszak. A gyakorlatban azok a közszervezetek, melyek túlszabályozottak és személytelenek, számtalan hátránnyal rendelkeznek, mind emberi és egyéb szempontból. S talán a fentieknél is fontosabb, hogy a hierarchikus, szabálykött, formális és személytelen szervezetek nincsenek összhangban a változó társadalommal, az emberek várakozásaival, illetőleg a hivatalnokok változó értékeivel, attitűdjeivel, képességeivel, készségeivel. Tudjuk, hogy a racionalitás túlhajtása, a rugalmatlanság, a szervezatközpontúság (személy helyett) több kárral jár, mint előnnyel. A hagyományos karrier rendszer túl merevvé válik, ha a mobilitást nem ösztönzi, ha a belépés csak a szervezet legalsóbb posztjaira lehetséges, továbbá ha a túlzott hierarchia lassú eljárásokat, motiválatlanságot és frusztrációt von maga után.

A legtöbb európai állam hasonló dilemmával néz szembe: milyen fajta különbséget kell, vagy nem kell fenntartani az állami alkalmazottak és a magánalkalmazottak között? Hol van a választóvonal a köztisztviselő és más foglalkoztatottak között? A tanácsokat közalkalmazottaknak kell tekinteni például Németországban, Franciaországban

<sup>43</sup> Például: C. DEMMKE – G. HAMMERSCHMID – R. MEYER: *Decentralisation and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation*, Challenges and Consequences for Human Resource Management EIPA, 2006.

<sup>44</sup> A közszektorban a fogyasztó tulajdonos is egyben, a fogyasztókat nem lehet megválogatni, a közszférában magasabbak az etikai elvárások, nemcsak az eredmény, hanem a folyamat is lényeges, a közszférában a jogi szabályozás elengedhetetlen.

vagy Hollandiában, mivel a munkájuk meghatározza a jövő generációját? Ha igen, akkor miért nem állami alkalmazottak a brit vagy svéd tanárok?

Mi a helyzet a kémiai iparban, a nukleáris erőművekben vagy a vízügyi cégekben dolgozó emberekkel, akik munkája nem kevésbé fontos és alapvető, mégis magánalkalmazottak. Vagy más megközelítést alkalmazva: vajon a svéd közalkalmazottak korruptabbak, kevésbé semlegesek, mivel magán szerződéssel alkalmazzák őket? A bizonyítékok szerint: nem.

A köztisztviselők, közalkalmazottak státuszának meghatározását egy további – s egyáltalán nem mellékes – körülmény is befolyásolja: jöllehet a legtöbb uniós tagállam nem akarja teljesen privatizálni a közszolgálati rendszerét, a munkafeltételek egyre inkább hasonlóak a piaci szektoréhoz. Ez a közeledés azonban nem egyirányú: néhány esetben a privát szektor munkafeltételei is egyre jobban közelítenek a közszektoréhoz.

Az állam változó szerepe, a hagyományos kormányzat (government) fokozatos felváltása a kormányzással (governance) a közszolgálat koncepciójának változását vonja maga után. A közszolgálat tradicionális rendszerének a fenntartása tényszerűen egyre kevésbé indokolható. Az emberi erőforrás politika középpontjában a jövőben már nem a differenciák hangsúlyozásának kell állnia, hanem az általános munkafeltételek megfelelő szintű biztosításának. Ami a szektoroktól függetlenül kívánatos: jó munkakörülmények, fejlődési lehetőség, karrier, felelősség, stabilitás és jó vezetés.

### *Irodalomjegyzék*

- B. BOZEMAN – H. RAINEY: *Organisational Rules and the „Bureaucratic Personality”*. American Journal of Political Science, Vol. 42. No. 1. January 1998.
- B. BOZEMAN: *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice Hall, 2000.
- T. CHRISTENSE – P. LAEGREID – G. RONESS – K. A. ROVIK: *Organisation Theory. Instrument, Culture and Myth*. Routledge Taylor and Francis Group, London and New York, 2007.
- C. DEMMKE: *Civil Service between Tradition and Reform*. Maastricht, 2004.
- C. DEMMKE – T. HENÖKL: *What are Public Services Good at? Succes of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA, May, 2008.
- H. G. FEDERICKSON: *Whatever happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. In: Ferlie et al, *The Oxford Handbook of Public Administration Management*. 2001.
- G. GAJDUSCHEK: *Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the Question?* Administration and Society Vol. 34. No. 6. January 2003. pp. 700–723.
- C. T. GOODSSELL: *The Case for Bureaucracy*. A Public Administration Pelemic. Chatnem House Publisher, New Jersey, 1994.
- C. HOOD: *The Art of the State*. Calderon Press, Oxford, 1998.
- C. E. LINDBLOM: *The Science of Muddling through*. Public Administration Review, 1959.
- L. E. LYNN: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implication*. In: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*. NISPAcee, Vol. 1. No. 2. Winter 2008/2009.

- R. MERTON: *Bureaucratic Structure and Personality*. In: Shafiratz, Jay M. – Hyde Albert C. *Classic of Public Administration*. The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 2nd Edition, 1987.
- R. J. STILLMAN: *Közigazgatás*. Osiris-Századvég Kiadó, Bp., 1994.
- J. Q. WILSON: *Bureaucracy. What government Agencies Do and Why They Do It*. Basic books, Harper Publisher, 1982.

## ZOLTÁN JÓZSA

### PUBLIC ORGANISATION, PUBLIC SERVICE, PUBLIC TRUST: ON THE WAY OF CHANGE

#### (Summary)

The ongoing reforms in the national public services promote the change, deconstruction and the decentralisation of the civil services on all fronts. Public policies nowadays are administered through increasingly complex networks, decentralised governance structures, public-private partnerships and cooperative ventures between NGOs, consultants and government. As a consequence, the traditional concept of public service as a single, unified employer is slowly disappearing. At the same time, human resource management is also becoming more flexible and decentralised.

Accusations that public services are not innovative, not ready to reform and suffering from inertia are wrong. Contrary to this, HR reforms have led to many changes. Unfortunately, there is still too little evidence on the effects of these reforms.

Despite the many changes that are taking place in many countries, the public perception is still that civil servants work in an environment, which is separated from the private sector. In some countries the civil servants is seen as a protected person, set apart from the outside world. In reality, costumer and citizen orientation, as well as transparency, have increased and many working condition have ben aligned to those in the private sector. Nowadays, the differences between public and private employees in status, working time, pay, pension, holidays, recruitment and competency requirements are less significant than they were previously.